臺中高等行政法院判決

112年度訴字第55號
112年5月25日辯論終結

原　　告　許秋榮

被　　告　彰化縣警察局彰化分局

代　表　人　張明盛
訴訟代理人　汪振豪

上列當事人間因違反道路交通管理處罰條例事件，原告不服彰化縣政府中華民國111年11月11日府行訴字第1110428740號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

行政訴訟法第111條第1項及第3項第2款規定：「（第1項）訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。……（第3項）有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：……二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。」而變更或追加他訴是否適當，則應就訴訟資料利用之可能、當事人利益、訴訟經濟等具體情事加以衡量。原告起訴狀訴之聲明為：「一、訴願決定及原處分均撤銷。二、被告對於原告111年8月12日的申請，應作成准予公權力濫權措施直接發生法律效果之行政行為，直接損害原告權利及法律上利益等，撤銷被告決定及行政處分。三、訴訟費用由被告負擔。」因其聲明及主張有不明瞭或不完足之處，經本院行使闡明權後，原告變更訴之聲明為：「一、訴願決定及原處分均撤銷。二、請求被告應給付原告新臺幣（下同）68萬元之損害賠

償。三、訴訟費用由被告負擔。」經查，原告所為有關68萬元損害賠償之聲明，係屬起訴狀送達後追加，依其主張意旨，乃係附隨在撤銷訴訟同一程序中合併請求損害賠償，雖被告不同意，但本院認為此部分追加之相關訴訟資料有共同利用之可能，且其請求之基礎不變，符合訴訟經濟原則，是本院認為原告此部分訴之追加為適當，應予准許，併為本件審判範圍。

二、爭訟概要：

○○縣○○市○○路000巷00弄00號前之土地（坐落地號為○○縣○○市三民段21地號，下稱系爭地點）遭原告擺設盆栽及禁止停車告示牌等物品（下稱系爭物品），有影響用路人安全之虞，經被告所屬民生派出所派員稽查後，認定原告於系爭地點堆積雜物易生交通危害且嚴重影響用路人安全及權益，爰於民國（下同）111年5月5日張貼清除通知書記載：「於道路堆積雜物易生交通危害且嚴重影響用路人安全及用路人之權益，請於111年5月12日18時前清除完畢，若逾期未清除，依道路交通處罰條例第82條1項1款開罰並會同清潔隊到場清除。」（下稱原處分），惟原告逾期仍未清除，被告遂依道路交通管理處罰條例第82條第2項規定，會同○○縣○○市公所（下稱○○市公所）人員至系爭地點清除系爭物品。原告於111年7月12日提起訴願，經○○縣政府以111年8月12日府行訴字第1110245431號訴願決定書決定訴願不受理。原告仍不服，復於111年8月24日提起訴願，再經○○縣政府以111年11月11日府行訴字第1110428740號訴願決定書（下稱訴願決定）決定訴願不受理。原告猶不服，遂向臺灣彰化地方法院行政訴訟庭提起訴訟，經該院以111年度簡字第34號行政訴訟裁定移送本院審理。

三、原告主張要旨及聲明：

㈠○○市○○路000巷73之1至73之6號住戶（三民段26地號至32地號），長30米寬5米道路，用固定式水泥圍籬4米占用道路，及留1米道路用地水溝地停放自家機車物品等，已全部

占滿道路，公然違法違規，嚴重妨害交通及用路人之權益。（○○縣政府111年7月27日、111年8月15日、111年8月19日、111年9月14日4次函文已明確告知占用道路影響通行安全及用路人之權益）。

㈡○○市○○路000巷00○0號住戶，除霸佔73之6號右側公共用地道路（三民段26地號），又企圖霸佔三民路237巷75弄10號（三民段21地號）之私人土地作為停放私人汽、機車場等。○○縣○○市○○路000巷00弄是60米巷道，前段40米為大樓公共用地（三民段22地號，下稱B區），後段20米為（三民段21地號，即系爭地點）之私人土地為無尾巷非既成道路，另○○市○○路000巷73之1至73之6號是長30米寬5米道路（三民段32地號至27地號，下稱C區）及三民路237巷73之6號右側公共用地土地（三民段26地號，下稱D區）。原告於系爭地點居住多年，C區之27地號住戶污染環境，占用公共用地土地，停放私人機車，又企圖霸佔系爭地點停放私人汽、機車，壓縮原告對系爭地點之自由使用、收益及處分權能及通行空間，110年12月間不得不採此圍籬物品，除劃紅線外，並書寫私人地，作為區隔系爭地點與C區住戶界線。卻慘遭被告粗暴搶奪系爭地點之部分圍籬物品，嚴重違反比例原則。

㈢憲法第15條規定保障人民之財產權，及參照司法院大法官釋字第215號、第400號、第425號、第440號、第516號解釋，指政府如有意對妨礙交通的擺設物品加強取締，應標本兼治，除採行具體措施根本改善管理制度外，避免民眾免予恐懼，並應修法明確訂定違規者的處罰要件及適度調整罰則，再按刑法第306條規定。原告於系爭地點有合法自由使用、收益及處分之權能。雖○○縣政府單一認定系爭地點、B區、C區、D區等道路之適用，但行政命令及處分不能與法律及憲法牴觸。但○○縣政府、○○縣警察局及其所屬單位竟曲解法令，濫權違法。原告之身體、生命、人格、名譽屢遭警方嚴重強暴威脅。

㈣查原告之系爭地點，81年與三民段22、23、24、25地號土地共同興建大樓與住戶申請建照，83年間取得使用執照，84年興建完成交屋，產權早已分割，不相隸屬，各自分別持有私人所有權狀。83年使用執照圖示建築線之巷道退縮6米，作為專供汽、機車車道保留出入巷道，屬於大樓公共用地供公眾通行，無法強迫延伸至系爭地點之範疇，硬要全部納入大樓公共用地供公眾通行使用，違法擴張解釋，造成原告的權利或法律上利益，遭受直接損害。

㈤系爭地點既非既成道路，屬於私人土地之私設道路。惟○○縣政府與○○市公所稱，係依法指定或該定建築線之巷道，得適用道路交通管理處罰條例所定義之道路，變成公眾可任意通行，特定系爭地點作單一違法擴張解釋。○○市公所強烈要求○○縣政府、○○縣警察局及其所屬分局執行行政作為，確有違法或不當，致損害原告權利或利益。查內政部75年3月19日臺內營字第378352號函釋、○○縣建築管理自治條例、臺灣省政府建設廳66年11月9日建四字第188648號函。何況原告向○○縣政府官員請益時，告知系爭地點非既成道路，及司法院大法官釋字第400號解釋與○○縣政府107年函復和美鎮公所解釋無尾巷，又系爭地點依○○縣政府（81）彰工管字第0013532號建築執照、○○縣政府（83）彰工管字第0130417號使用執照，及○○縣政府110年12月9日府建管字第1100450473號函，明確指出「作為6米既成道路」在案。故原告之系爭地點已分割，有所有權狀，20多年來無同意或捐獻供公眾通行道路，非既成道路，為該住戶一戶出入所設之私設道路，又是無尾巷，緊接鐵道柵欄阻絕，擺放隨時可移動性物品，非固定性圍籬、水泥柱等做為區隔，避免被人任意停車佔用，並保持相當間距，及無妨害人車來往通行之道路定義，何來影響出入及交通安全，或易發生交通危害事故，嚴重影響路人權益。因此並不適用○○縣政府所稱車輛往來通行之所謂道路，更無法適用道路交通管理處罰條例以作為警方行政裁量之依據，勿違反比例原則，

但警方濫用公權力，原告的權利或法律上利益無端遭受損害。

㈥何況系爭地點是私人土地內的道路，為自家合法方便通行，例如自家通道、社區通道、住戶共用出入口。道路的所有權及使用權都在地主手上，僅供特定人去出入，不受當地政府管轄。系爭地點與共同興建大樓（三民段22-25地號）建築線之巷道相關產權早已分割，各自獨立，不相隸屬，各自擁有私人所有權狀，為獨立產權，與供公眾通行事實不符合。○○市○○路000巷73-6至73-1號（三民段32地號至27地號），搭建固定式水泥柱等圍籬，○○縣○○○○○○○○道，是道路巷道用地，然占用系爭地點任意停放汽機車及亂丟垃圾製造環境髒亂。顯見○○縣政府及○○市公所10多年未見處罰或拆除之動作，有否循私包庇。況且系爭地點違法草率定義為供公眾通行道路，毗鄰道路住戶兩者如此差異對待，道路認定是否有雙重標準，竟被刻意定義巷道為道路，選擇性執法有違法或不當。

㈦111年3月15日及111年4月14日○○縣政府及○○市公所，持去年○○縣政府110年12月9日公文稱系爭地點為6米既成道路，又偽造文書稱○○縣政府函文稱系爭地點已「確認」既成道路，濫用職權。原告事先未接獲公文或電話告知，現場溝通無效，並主動配合將系爭物品先自行搬移，但警方以強暴脅迫將系爭物品強行全部搬空。

㈧被告於111年10月及12月間執行三民路237巷73號右側及73-6號左側之取締時，不見被告以強暴脅迫方式。又三民路237巷73-6號住戶多年來霸佔系爭地點，於111年10月27日檢舉，經臺灣彰化地方檢察署111年度偵字第15948號不起訴處分在案。被告依○○縣政府111年4月7日函文稱非既成道路，嗣後又改稱為道路使用，前後矛盾違反憲法第15條保障人民財產權之意旨及憲法第23條比例原則。

㈨○○縣政府111年4月29日府工管字第1110137862號函錯誤引用臺灣臺中地方法院110年度交字第440號判決，據認指定或

認定建築線所定義道路（現有巷道）之適用裁量。

㈩道路之適用裁量，應遵守「法律優越原則」；而依裁量權所作的個別判斷，亦應避免違背「誠信原則」、「平等原則」、「比例原則」等一般法律基本原則。「逾越權限或濫用權力之行政處分，以違法論」。被告自110至112年以來，每2至3天不斷派員警前往系爭地點找麻煩，濫權違法任意開單或員警連續半夜於汽機車停放邊緣線找碴。

□原請求損害賠償為新臺幣（下同）8萬元（含盆栽26盆52,000元、禁止停車告示牌1面2千元、手機損壞無法使用6千元及精神遭受無端侵害原為2萬元）因精神上屢屢遭受侵害，迄今未止，仍持續威脅生命安全之虞，原為精神上損害賠償2萬元提高為62萬元，合計請求損害賠償為68萬元。

□請求調查：

1.107年和美鎮公所向○○縣政府解釋令及108年○○縣政府解釋令案，證明無尾巷非既成道路。

2.○○縣政府111年4月7日府工管字第1110124497號函三民段21地號非既成道路案。

3.○○縣政府111年9月23日府建使字第1110358374號及111年11月28日府使管字第1110455772號及111年12月22日府使館字第1110501748號函，有關○○市○○路000巷00○0號至73之6號前面既成道路搭建違建，霸佔道路，妨害通行案。

□被告將緊貼在牆壁及平交道柵欄等擺放曬衣架、盆栽貼上占用道路妨害交通等通知單，甚至於111年8月9日至11日晚上故意找麻煩，濫用公權力。

□被告依據○○縣政府111年4月29日府工管字第1110137862號函處理本件，引用臺灣臺中地方法院110年度交字第440號判決，係指臺中市大肚區區民在現有通路巷道，搭建固定式水泥圍籬，占用道路，妨害交通及用路人權益。都市計畫區與非都市計畫區係屬於不同道路用地，被告亂抄文卷。

□都市道路分為計畫道路、既成道路、私設道路。查建築技術規則建築設計施工編第1條第1項第32款規定之道路，指依都市計畫法或其他法律公布之道路（得包括人行道及沿道路邊緣帶）或依指定、認定建築線之現有巷道。原告系爭地點為私人道路非既成道路，原告依憲法第15條、司法院大法官釋字第215號、第400號、第425號、第440號、第516號解釋有使用、收益、處理之權利，被告任意剝奪人民私有土地財產，侵害權益。

□查內政部75年3月19日臺內營字第378352號函釋、內政部83年7月22日臺內營字第8303592號函、65年8月13日臺內營字第695145號、臺灣省政府建設廳66年11月9日建四字第188648號函、彰化縣建築管理自治條例，私有通路既不同於供公眾通行具公用地役關係之現有巷道，要非經土地所有權人，出具供公眾通行同意書或捐獻土地為道路使用，並依法完成土地移轉登記手續者，應得於申請新建時，依需要重新整體規劃。前後矛盾，確有違法不當。

□被告之行政處分為違法，得提起確認該行政處分違法之訴訟。

□依國家賠償法第2條、行政訴訟法第8條第1項及附帶請求損害賠償規定，行政機關違法侵害人民權益。被告故意或過失執行職務，不法侵害人民自由或權利，致人民遭受損害。

□聲明：

1.訴願決定及原處分均撤銷。

2.請求被告應給付原告68萬元之損害賠償。

3.訴訟費用由被告負擔。

四、被告答辯要旨及聲明：

㈠本件爭執標的非行政處分：

1.原告於道路堆積系爭物品，遭鄰居檢舉影響用路人安全及權益，查○○縣政府111年4月29日府工管字第1110137862號函，系爭地點經○○縣政府建築管理資訊系統查詢，領有（81）彰工管（建）字第0013532號建造執照及（83）

彰工管（使）字第0130417號使用執照在案，係依法指定或認定建築線之巷道，自有「道路交通管理處罰條例」所定義道路之適用，管理機關及警察單位得依上開規定辦理。經被告所屬民生路派出所111年5月5日派員前往查處，確有違反道路交通管理處罰條例第82條第1項第1款規定之情事，因行為人不在場，乃張貼清除通知書，限令行為人於111年5月12日18時前清除妨礙交通之物。惟期滿複查時，系爭物品仍未清除，依道路交通管理處罰條例第82條第2項規定，經勸導行為人不即時清除或行為人不在場，視同廢棄物，依廢棄物法令清除之，並由○○市公所清潔隊於111年5月19日9時30分執行障礙物清理作業，被告派員維持現場秩序及行政指導。

2.被告前以111年5月5日清除通知書，限令原告於111年5月12日18時前清除妨礙交通之物，因原告未依限清除，乃依道路交通管理處罰條例第82條第2項規定辦理，並由○○市公所清潔隊人員執行清除該等妨礙交通之物。111年5月19日清除行為屬事實行為，並非行政處分。

㈡按行政程序法第92條第1項、行政訴訟法第4條第1項、第107條第1項第10款規定，本件原告訴請撤銷被告於111年7月28日以彰警交字第1110054324號函附民事答辯狀及○○縣政府111年8月12日府行訴字第1110245431號、111年11月11日府行訴字第1110428740號函檢附訴願決定書，均因起訴不合法，應裁定駁回。

㈢聲明：

1.原告之訴駁回。

2.訴訟費用由原告負擔。

五、爭點：

㈠被告所屬民生路派出所於111年5月5日所為之清除通知書是否為行政處分？

㈡原處分有無違誤？

㈢原告主張被告作成及執行原處分已造成其損害，是否有理由？

六、本院的判斷：

㈠前提事實：

爭訟概要所述，除上列爭點外，為兩造所不爭執，並有清除通知書、訴願決定書、被告執行障礙物清理作業照片等件（見本院卷第17-21、69、73-101、109-111、115-117頁，本件判決相關證據之編號詳附表）附卷可稽，堪予認定。

㈡本件應適用之法令及法律見解：

1.按道路交通管理處罰條例第3條第1款規定：「本條例用詞，定義如下：一、道路：指公路、街道、巷衖、廣場、騎樓、走廊或其他供公眾通行之地方。」第8條第1項第2款規定：「違反本條例之行為，由下列機關處罰之：……二、第69條至第84條由警察機關處罰。」第82條第1項第1款、第2項規定：「（第1項）有下列情形之一者，除責令行為人即時停止並消除障礙外，處行為人或其雇主新臺幣1千2百元以上2千4百元以下罰鍰：一、在道路堆積、置放、設置或拋擲足以妨礙交通之物。……（第2項）前項第1款妨礙交通之物、第8款之廣告牌、經勸導行為人不即時清除或行為人不在場，視同廢棄物，依廢棄物法令清除之。第10款之攤棚、攤架得沒入之。」道路交通安全規則第140條第1款規定：「任何人不得有下列行為：一、利用道路堆積、置放、設置或拋擲足以妨礙交通之物品。」

2.市區道路條例第4條規定：「市區道路主管機關：在中央為內政部；在○○市○○市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」第32條規定：「（第1項）市區道路及附屬工程設計標準應依據維護車輛、行人安全、無障礙生活環境及道路景觀之原則，由內政部定之。（第2項）○○市或縣（市）政府○○市區道路分工權責、設施維護、使用管制、障礙清理等管理事項之規定，由○○市或縣（市）政府分別定之，並報內政部備查。」

3.○○縣市區道路管理規則第1條規定：「本規○○市區道路條例第32條規定訂定之。」第3條規定：「本規則○○市區道路主管機關（以下簡稱主管機關）為○○縣政府，市區道路管理機關（以下簡稱管理機關）為各所轄鄉（鎮、市）公所。」第4條規定：「主管機關與管理機關之權責劃分如下：……二、管理機關：（一）○○市區○○鄉（鎮、市）自治規約之擬定事項。（二）有關鄉（鎮、市）市區道路基本資料及交通流量資料之蒐集、統計及建立事項。（三）有關鄉（鎮、市）市區道路修築、改善、養護及管理之擬定與執行事項。（四）有關鄉（鎮、市）市區道路之管理維護使用費徵收事項。（五）有關鄉（鎮、市）市區道路人行環境無障礙設施清查、改善之擬定與執行事項。」第60條規定：「下列行為應予禁止：一、在道路堆置或棄置有礙交通之物品。二、利用道路作為工作場所。三、非經許可利用道路擺設攤位。四、其他不當使用道路之行為。」第62條規定：「違反本規則規定者，依市區道路條例、道路交通管理處罰條例、建築法或其他有關法規處罰。」

4.○○縣建築管理自治條例第4條第1項、第2項第1款及第3項規定：「（第1項）建築基地面臨現有巷道，應申請建築線指示。（第2項）前項所稱現有巷道，指下列情形之一：一、供公眾通行，具有公用地役關係且供2戶以上通行之巷道。……（第3項）前項第1款所稱供公眾通行之巷道，由本府就其通行情形及公益上需要認定之。」

5.依據上開規定可知，○○市○○區道路主管機關及是否為供公眾通行之巷道之認定機關為○○縣政府。而被告依道路交通管理處罰條例第8條第1項第2款規定，為同條例第82條之處罰機關。又行政程序法第110條第3項規定：「行政處分未經撤銷、廢止，或未因其他事由而失效者，其效力繼續存在。」是行政處分於生效後，即產生規制作用，形成一定之法律關係，或創設權利或課予義務。易言之，

合法有效之行政處分之效力，通說認為具有拘束原處分機關、相對人、利害關係人之效力（有稱之為「實質存續力」），並基於權力分立原則之要求，具有拘束其他機關、法院或第三人之效果（有稱之為「構成要件效力」）。故非屬行政爭訟對象之行政處分，其效力應受到適法之推定，在未經有權機關依法撤銷或廢止之前，應為所有之國家機關所尊重，並以之為既存之構成要件，作為另一行政處分本身決定之基礎。是系爭地點若經○○縣政府認定屬於供公眾通行之巷道，自符合道路交通管理處罰條例第3條第1款有關「道路」規定之要件，而有同法第82條第1項第1款、第2項規定之適用。

㈢經查，系爭地點涉及是否屬於道路範圍之疑義，道路管理機關○○市公所向○○縣政府函詢，經該府以111年4月29日府工管字第1110137862號函覆略以：「主旨：有關貴公所函詢○○市三民路237巷75弄（三民段21地號）道路疑義乙案，復如說明……二、參照臺灣臺南地方法院行政訴訟110年度交字第130號及臺灣臺中地方法院行政訴訟110年度交字第440號判決，有關道路範圍認定除包含依都市計畫劃設之計畫道路、具公用地役關係之既成巷道及已依法指定或認定建築線之巷道外，亦包含可供公共通行之地方（現有巷道）。三、旨案土地經本府建築管理資訊系統查詢，領有（81）彰工管（建）字第0013532號建造執照及（83）彰工管（使）字第0130417 號使用執照在案，係依法指定或認定建築線之巷道，自有『道路交通管理處罰條例』所定義道路之適用，管理機關及警察單位得依上開規定辦理。」等語（見本院卷第67頁）。是系爭地點是否屬於供公眾通行之現有巷道，業經現有巷道主管機關○○縣政府認定明確，依照前揭說明，系爭地點為現有巷道，即屬道路交通管理處罰條例第3條第1款所稱之「道路」範圍，被告自得依據前揭○○縣政府之認定結果，作為決定原告是否違反道路交通管理處罰條例第82條第1項第1款及第2項行為之基礎。至於原告所提出○○縣

政府111年4月7日府工管字第1110124497號函（甲證5），僅說明「本府查無認定既成道路相關資料」等語，並非否認系爭地點並非供公眾通行之現有巷道，且該府既於稍後111年4月29日作成上開認定結果，自應以該後來函文為準，是原告此部分主張尚難為有利原告事實之認定。

㈣本件原告在系爭地點置放系爭物品，經被告所屬民生派出所派員稽查後，認定原告於系爭地點堆積雜物易生交通危害且嚴重影響用路人安全及權益等情，有原處分書及被告執行障礙物清理作業照片等件在卷可稽（見本院卷第69、73-101頁）。原告雖不否認在系爭地點置放系爭物品之情，惟主張其於系爭地點居住多年，但該地有住戶污染環境，占用公共用地土地，停放私人機車，又企圖霸佔系爭地點停放私人汽、機車，壓縮原告對系爭地點之自由使用、收益及處分權能及通行空間，故不得不採此圍籬物品，除劃紅線外，並書寫私人地，作為區隔系爭地點與C區住戶界線；系爭地點並非既成道路，屬於私人土地之私設道路，原告於81年間與三民段22、23、24、25地號土地共同興建大樓與住戶申請建照，83年間取得使用執照，84年興建完成交屋，產權早已分割，不相隸屬，各自分別持有私人所有權狀。83年使用執照圖示建築線之巷道退縮6米，作為專供汽、機車車道保留出入巷道，屬於大樓公共用地供公眾通行，無法強迫延伸至系爭地點之範疇，硬要全部納入大樓公共用地供公眾通行使用，○○縣政府與○○市公所稱，係依法指定或該定建築線之巷道，得適用道路交通管理處罰條例所定義之道路，變成公眾可任意通行，特定系爭地點作單一違法擴張解釋，○○縣政府、○○縣警察局及其所屬分局執行行政作為，確有違法或不當，致損害原告權利或利益，被告粗暴搶奪系爭地點之部分圍籬物品，嚴重違反比例原則等云。然查：

1.按○○縣警察局組織規程第1條規定：「本規程依○○縣政府組織自治條例第11條第1項規定訂定之。」第6條規定：「本局得視治安狀況設分局，掌理各該管之警察行政

及業務；轄區人口在10萬以上之分局設5組辦事；轄區人口未滿10萬之分局設4組辦事；分局設勤務指揮中心、偵查隊及警備隊。分局以下設分駐所、派出所，並得劃分警察勤務區。」可知，被告係屬○○縣警察局之一級機關，下設分駐所、派出所以劃分警察勤務區，又該下設分駐所、派出所僅屬被告機關經報准設立之內部分支單位，而非具有單獨法定地位之組織，並無對外作成行政處分之權能。是被告下轄之各分駐所、派出所就其被授權之事項以自己名義作成之處分，應視為被告之處分，且被告於本院審理時亦表明原處分係其所為，因此被告所屬民生路派出所所為之行政處分，自為被告之處分。從而，原告以被告為起訴對象，尚無不合，先予敘明。

2.次按，行政程序法第92條第1項規定：「本法所稱行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。」第95條規定：「行政處分除法規另有要式之規定者外，得以書面、言詞或其他方式為之。……」第100條規定：「書面之行政處分，應送達相對人及已知之利害關係人；書面以外之行政處分，應以其他適當方法通知或使其知悉。一般處分之送達，得以公告或刊登政府公報或新聞紙代替之。」司法院大法官釋字第423號解釋謂：「行政機關行使公權力，就特定具體之公法事件所為對外發生法律上效果之單方行政行為，皆屬行政處分，不因其用語、形式以及是否有後續行為或記載不得聲明不服之文字而有異。」依此，行政處分是行政機關就具體事件所為之公法上單方行為，其主要特徵在於具有規範作用，亦即對於權利或義務產生規制作用，或發生、變更、消滅一定之法律關係，或對法律關係有所確認。而法律效果發生與否之判斷，應就行政機關表示於外部之客觀意思予以認定。至於行政機關所採取之方式如何，則非所問，舉凡文書、標誌、符號、口頭、手勢或默示等方式，只要具有規制作用，均可

視作行政處分，不因其用語、形式或記載不得聲明不服而異其結果。又行政機關為積極有效達成行政目的之同時，固然應依照法規範之指示或授權，注意避免侵害人民權利，但是另一方面行政目的之實現與行政效能之維持亦屬應予維護之法益，故行政機關為相關行政作為時，當審酌公益與私益之平衡並應符合比例原則。查警察機關在處理妨礙交通事件，因涉及一般用路人之生命、身體及財產安全，常具有時效性，若障礙物品不知其人，或行為人不在場，警察機關自得依現場情況採用適當方式處理之，此觀道路交通管理處罰條例第82條第2項規定：「經勸導行為人不即時清除或行為人不在場，視同廢棄物，依廢棄物法令清除之……」，賦予警察機關於「勸導」後，行為人不即時清除或行為人不在場時，得依廢棄物法令逕予清除之職權，並不以製作書面之行政處分為必要。經查，被告認定系爭物品置放在系爭地點，足以妨礙交通，已有道路交通管理處罰條例第82條第1項第1款之情事，因無法確定行為人，遂製發系爭清除通知書張貼在系爭物品上通知行為人，限期責令行為人即時停止並消除障礙，否則將予以處罰及清除，應屬被告依現場情況所採用之適當處理方式，此通知業已對外發生認定原告擺放系爭物品有妨礙交通之違規行為，並有命限期清除系爭物品之效力，原告若未遵期自行清除，將依道路交通管理處罰條例第82條第1項規定予以處罰，且為原告所知悉，故該清除通知書係行政機關就公法上具體事件所為之單方行政行為，且已實際對外發生法律效果，依上開規定，該清除通知書已具有行政處分之性質。

3.系爭地點位於道路交通管理處罰條例第3條第1款所稱之「道路」範圍，業經○○縣政府之認定明確，且原告在該道路範圍內置放系爭物品，屬於該條款所稱之障礙物，顯足以妨礙交通，亦有上開被告執行障礙物清理作業照片等件可資證明，被告遂依道路交通管理處罰條例第82條第1

項規定以張貼系爭清除通知書之方式通知原告作成原處分，自無不合。又系爭地點既經○○市區道路主管機關○○縣政府認定為供公眾通行之現有巷道，其效力應受到適法之推定，在未經有權機關依法撤銷或廢止之前，應為所有之國家機關所尊重，並以之為既存之構成要件，作為另一行政處分本身決定之基礎，是被告作成原處分，自屬有據。原告訴稱系爭地點非現有巷道云云，即非可採。至於原告主張系爭地點附近住戶有污染環境、占用公共用地土地、停放私人機車，又企圖霸佔系爭地點停放私人汽、機車，壓縮原告對系爭地點之自由使用、收益及處分權能及通行空間等情，均屬其他違法情事，並不能使原告因在本件道路範圍內置放系爭物品妨礙交通，違反道路交通管理處罰條例第82條第1項第1款規定之行為合理化或合法化，是原告此部分主張，亦非可採。

㈤再查，系爭清除通知書已載明：「……請於111年5月12日18時前清除完畢，若逾期未清除，依道路交通處罰條例第82條1項1款開罰並會同清潔隊到場清除。」限期責令原告即時停止並消除障礙，否則將予以處罰及清除，為原告所明知，然原告迄至期限屆滿後仍未清除，自已符合道路交通管理處罰條例第82條第2項有關經勸導行為人不即時清除，視同廢棄物，應予清除之規定，則被告依據原處分之執行力，會同○○市公所之人員至系爭地點執行原處分，清除仍留存在現場之系爭物品，亦屬合法。從而，原告主張原處分之作成及執行已造成其損害，乃依據行政訴訟法第7條之規定為本件聲明，請求被告應給付原告68萬元之損害賠償，即屬無據。

㈥綜上所述，本件被告以清除通知書通知原告遵示清除，於法並無違誤。訴願決定從程序上不予受理，理由雖有未洽，惟其結論尚無二致，仍應予維持。原告訴請撤銷原處分及訴願決定，並請求判命被告應給付原告68萬元之損害賠償，均為無理由，應予駁回。

七、本件判決基礎已經明確，原告聲請調查證據經核尚無必要；另兩造其餘的攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，亦與判決結果不生影響，均無一一論述的必要，併予敘明。

八、據上論結，本件原告之訴為無理由，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　6　　月　　15　　日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法　官　劉　錫　賢

法　官　林　靜　雯

法　官　楊　蕙　芬

以上正本證明與原本無異。

如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所　需　要　件
（一）符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1.上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2.稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3.專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
（二）非律師具有右列情形之一，	1.上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。

經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	2.稅務行政事件，具備會計師資格者。 3.專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4.上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合（一）、（二）之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出（二）所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　112　　年　　6　　月　　15　　日

書記官　蔡　逸　媚

==========強制換頁==========

附表、證據編號對照表

證號	證據名稱	所附卷宗	頁次
甲證1	○○縣政府111年8月12日府行訴字第1110245431號訴願決定書(誤編為原處分)	地院卷	7-9
甲證2	○○縣政府111年11月11日府行訴字第1110428740號訴願決定書	地院卷	11-15
甲證3	○○縣彰化市三民段21地號土地所有權狀	地院卷	17
甲證4	○○縣彰化市三民路237巷75弄平面圖	地院卷	18
甲證5	○○縣政府111年4月7日府工管字第1110124497號函	地院卷	19
甲證6	○○縣政府111年6月10日府工管字第1110200404號函	地院卷	20
甲證7	○○縣政府111年9月14日府工管字第1110339655號函	地院卷	21
乙證1	○○縣政府111年4月29日府工管字第1110137862號函	本院卷	67-68
乙證2	清除通知書	本院卷	69
乙證3	執行障礙物清理作業照片	本院卷	71-102
乙證4	○○縣警察局111年7月28日彰警交字第1110054324號函檢附民事答辯狀	本院卷	103-106
乙證5	○○縣政府111年8月12日府行訴字第1110245431號、111年11月11日府行訴字第1110428740號函檢附訴願決定書	本院卷	107-118